

# Relatório de Conformidade Legal e Boas Práticas em Avaliação Ambiental

**Período 2016 - 2018**

Amadora  
2019



## FICHA TÉCNICA

### Título

Relatório de Conformidade Legal e Boas Práticas em Avaliação Ambiental, Período 2016 - 2018

### Edição

Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.  
Departamento de Avaliação Ambiental  
Divisão de Avaliação de Planos, Programas e Projetos

### Autoria

Ana Cristina Martins  
Patrícia Liberal

### Data de edição

Setembro de 2019

### Local

Amadora



## ÍNDICE GERAL

	<b>Página</b>
ÍNDICE DE FIGURAS	6
ÍNDICE DE GRÁFICOS	7
ÍNDICE DE QUADROS	8
SIGLAS E ABREVIATURAS	9
1. INTRODUÇÃO	10
2. ANTECEDENTES	11
3. METODOLOGIA	12
4. CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA	14
5. RESULTADOS	17
5.1 Relatórios Ambientais	17
5.2 Declarações Ambientais	20
5.3. Avaliação e Controlo	21
6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	22
BIBLIOGRAFIA	25
ANEXOS	26
Anexo 1 – Lista de verificação da conformidade dos Relatórios Ambientais	27
Anexo 2 – Lista de instituições públicas a quem foi solicitado o envio de documentação existente relacionada com a AAE entre 2016 e 2018	28
Anexo 3 – Sumário da avaliação realizada aos Relatórios Ambientais	29



## ÍNDICE DE FIGURAS

	<b>Página</b>
Figura 1 – Metodologia de análise para elaboração do presente Relatório	12

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

	<b>Página</b>
Gráfico 1 – Tipologia dos P/P da amostra em estudo	15
Gráfico 2 – Evolução dos P/P existentes na Base de Dados da APA	16
Gráfico 3 – Verificação da conformidade legal e da aplicação das boas práticas dos Relatórios Ambientais	18
Gráfico 4 – Resumos Não Técnicos disponíveis na APA	20
Gráfico 5 – Características das DA disponíveis na APA	21



## ÍNDICE DE QUADROS

	<b>Página</b>
Quadro 1 - Amostra de Planos e Programas avaliados, por tipologia e por ano	14

## SIGLAS E ABREVIATURAS

AA	Avaliação Ambiental
AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
APA	Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.
DA	Declaração Ambiental
ERAE	Entidades com Responsabilidades Ambientais Específicas
FCD	Fatores Críticos para a Decisão
IGT	Instrumento de Gestão Territorial
IGTAM	Instrumento de Gestão Territorial de Âmbito Municipal (ex-PMOT)
ONG	Organizações Não Governamentais
PDM	Plano Diretor Municipal
PGRH	Planos de Gestão da Região Hidrográfica
PGRI	Planos de Gestão dos Riscos e Inundações
PIER	Planos de Intervenção em Espaço Rural
PMOT	Planos Municipais de Ordenamento do Território
P/P	Planos e Programas
PP	Plano de Pormenor
PU	Plano de Urbanização
QRE	Quadro de Referência Estratégico
RA	Relatório Ambiental
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RNT	Resumo Não Técnico

## 1. INTRODUÇÃO

A avaliação ambiental (AA) de Planos e Programas, doravante designados por P/P, encontra-se consagrada no ordenamento jurídico nacional desde a publicação do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho, diploma que transpõe a Diretiva n.º 2001/42/CE, de 25 de junho, bem como as obrigações decorrentes do Protocolo de Kiev, aprovado em 2003, relativo à Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) num contexto transfronteiriço. O referido Decreto-Lei já foi entretanto alterado pelo Decreto-Lei n.º 58/2011, de 4 de maio.

De acordo com o atual quadro legislativo referente à avaliação dos efeitos de determinados P/P no ambiente (nomeadamente o referido no n.º 4 do Artigo 6º do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho, na sua atual redação), compete à Agência Portuguesa de Ambiente (APA) elaborar um relatório contendo uma apreciação global da conformidade legal dos relatórios ambientais desses mesmos P/P e a sugestão de medidas que se revelem necessárias.

Assim, na elaboração do presente Relatório, para além de se analisar de forma sistemática os Relatórios Ambientais (RA) de maneira a fundamentar a apreciação global a que alude o artigo atrás referido, verificou-se igualmente a aplicação de algumas das boas práticas recomendadas, tendo presente o “Protocolo relativo à Avaliação Ambiental Estratégica à Convenção sobre a Avaliação dos Impactes Ambientais num Contexto Transfronteiras” e as publicações nacionais e internacionais de referência, das quais se destaca o “Guia de Boas Práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – Orientações Metodológicas” e o “Guia de melhores práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – Orientações metodológicas para um pensamento estratégico em AAE”, adotados pela APA, com vista a identificar um conjunto de medidas que contribuam para melhorar a qualidade e a eficácia da Avaliação Ambiental (AA) em Portugal.

Este Relatório abrange o período de 1 de Janeiro de 2016 a 31 de Dezembro de 2018 e tem como universo de análise os RA, disponíveis na APA (até 30/04/2019), referentes a P/P aprovados oficialmente no referido período, em que as Declarações Ambientais (DA) também constassem da Base de Dados da APA. Os RA foram analisados, segundo uma lista de verificação (cf. Anexo 1), de forma a permitir um estudo aprofundado do panorama nacional em termos de avaliação ambiental e a identificar medidas de melhoria.

## 2. ANTECEDENTES

Em Dezembro de 2010, a APA publicou o primeiro balanço sobre a AA, compreendendo o período de junho de 2007 a dezembro de 2009, que procurava evidenciar os pontos fortes e as fragilidades da aplicação da então recente legislação (Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho) e das boas práticas recomendadas. Nesse estudo concluiu-se que os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), atuais Instrumento de Gestão Territorial de Âmbito Municipal (IGTAM), representavam a larga maioria do universo avaliado, sendo que mais de 50% da amostra correspondiam a Planos de Pormenor (PP). De um modo geral, as AA realizadas cumpriam os requisitos legais em vigor mas, na grande maioria dos casos, não houve uma preocupação em adotar boas práticas.

O balanço seguinte abrangeu o período de janeiro de 2010 a dezembro de 2012 e teve como universo de análise os RA, e respetivos Resumos Não Técnicos (RNT), bem como as DA disponíveis na APA e referentes a P/P aprovados no referido período. Neste segundo relatório verificou-se que cerca de 90% dos P/P constituíam PMOT. De uma forma geral, a maioria dos relatórios ambientais cumpriam a legislação em vigor, identificando-se como principal lacuna a não apresentação de alternativas, para além da alternativa “zero” (ou seja, a ausência do plano), e aplicavam a metodologia proposta no “Guia de Boas Práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – Orientações Metodológicas”.

O terceiro relatório de conformidade legal dos relatórios ambientais teve como universo de análise os RA e as respetivas DA disponíveis na APA referentes a P/P aprovados no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2015. Neste relatório concluiu-se que a AA de P/P não tem vindo a ser adotada da melhor maneira e não têm sido reconhecidas as suas potencialidades nos processos de planeamento e programação a nível nacional. Da análise realizada aos RA concluiu-se que a maioria cumpre a legislação em vigor e aplica as Boas Práticas vertidas nos dois guias metodológicos adotados pela APA. Identificaram-se como principais lacunas a ausência de descrição das Autoridades Ambientais e de Saúde a consultar e a não apresentação de alternativas.

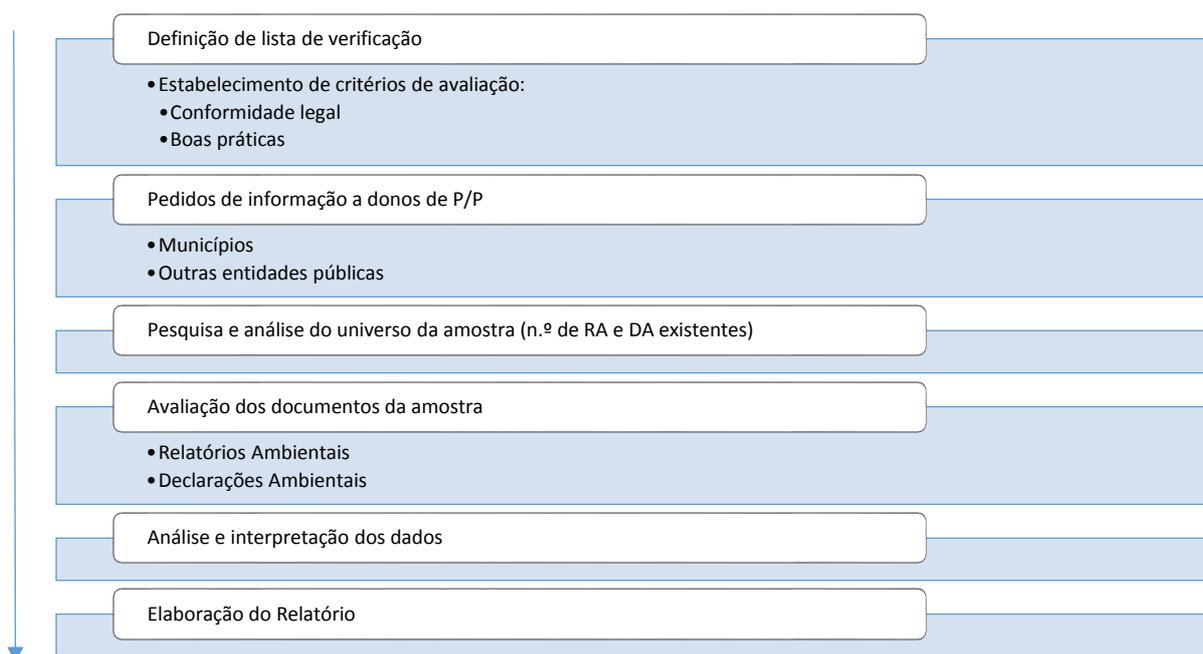
Da amostra analisada, verificou-se que 85% dos P/P constituíam IGTAM, nomeadamente PDM (69%), PP (7%) e PU (9%); 6% correspondiam a Planos Setoriais e 9% a PO. O ano de 2015 foi aquele que apresentou maior expressividade na amostra (58%). Este facto deveu-se ao elevado número de PDM aprovados naquele ano, resultado da publicação do novo RJIGT.

### 3. METODOLOGIA

O objetivo do presente estudo é, não apenas proceder a uma apreciação global da conformidade legal dos RA (de acordo com o disposto no regime jurídico de AAE), mas também perceber como vêm sendo adotadas as boas práticas em termos de AA e apresentar uma proposta de medidas que se considerem exequíveis e úteis para o futuro.

Para cumprir este objetivo delineou-se uma metodologia de análise (Figura XX) que partiu da definição de uma lista de verificação (cf. Anexo 1) com critérios escolhidos para analisar os RA, que compreendiam alguns de conformidade legal e outros da aplicação de boas práticas, algumas das quais vertidas nos Guias adotados pela APA (anteriormente referidos). O número de critérios analisados aumentou em relação ao anterior Relatório (2013-2015).

**Figura 1 – Metodologia de análise para elaboração do presente Relatório**



Para cada um dos processos de AAE foram ainda verificados internamente aspetos processuais como sejam: a identificação da entidade promotora do P/P e da equipa de AA (a maioria das vezes consultores externos), a data de aprovação do P/P, a existência de data e assinatura na DA, a Divisão Administrativa, a documentação disponível na APA e o seu formato, a documentação disponível na página da entidade promotora do P/P, as consultas efetuadas nas diversas fases e as respostas obtidas.

Foram avaliados os RA e as DA em que ambos os documentos estivessem disponíveis na APA até 30 de abril de 2019 e referentes aos P/P aprovados entre 1 de Janeiro de 2016 e 31 de Dezembro de 2018.

Identificou-se como principal lacuna o difícil acesso a alguma da informação sobre AAE, nomeadamente, o acesso ao Relatório Ambiental final (e respetivo RNT). Apesar da legislação em vigor não requerer, explicitamente, o envio do RA e do RNT à APA, esta Agência pode solicitar esta documentação à entidade promotora do P/P, ao abrigo do Artigo 12º do regime jurídico de AAE, mas para tal terá de ter conhecimento da existência do procedimento de AAE o que, em última instância, ocorre com a receção da DA.

Contudo, outra das dificuldades encontradas resulta do próprio envio à APA da DA, após aprovação do P/P, pela entidade responsável pela sua elaboração, e que decorre do n.º 1 do Artigo 10º do Decreto-Lei n.º 232/2007.

Estas falhas dificultam a criação de um registo fiável dos processos de AAE ocorridos e a criação de um arquivo da documentação associada aos mesmos.

Para ultrapassar este facto têm vindo a ser lançados, periodicamente, por correio eletrónico ou ofício, pedidos de informação a múltiplas instituições públicas de vários ministérios e a todos os municípios de Portugal continental e das Regiões autónomas (cf. Anexo 2) a solicitar o envio de toda a documentação existente relacionada com a AAE.

O último pedido foi efetuado em Janeiro de 2019. Foram enviados 312 pedidos a Câmaras Municipais e obteve-se uma taxa de resposta de aproximadamente 39% (a mais alta taxa de resposta até à data). Dos 122 municípios que responderam, apenas em 10 casos ocorreram procedimentos de AAE, no período em estudo.

Adicionalmente, enviaram-se também pedidos a 19 outros organismos e foram recebidas 13 respostas. Destas 13 respostas, só 4 enviaram documentação relativa a procedimentos de AAE ocorridos no período em análise.

## 4. CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA

O presente estudo baseou-se na análise dos Relatórios Ambientais disponíveis na APA a 30 de abril de 2019 referentes aos P/P aprovados entre 1 de janeiro de 2016 e 31 de dezembro de 2018.

Os Relatórios Ambientais existentes na APA resultaram de duas situações distintas, a saber:

- Envio por parte das diversas entidades promotoras de P/P, em devido tempo, por iniciativa das mesmas;
- Envio por parte das diversas entidades promotoras de P/P, na sequência da diligência da APA no sentido de solicitar junto das mesmas os RA e DA que tivessem sido elaborados no âmbito de P/P objeto de AAE, como já referido no capítulo 3.

Até 30 de abril de 2019 constavam da Base de Dados da APA 54 P/P aprovados no período anteriormente referido. No entanto, destes a APA só possuía 44 Relatórios Ambientais. Mais, dos 44 a APA só tinha conhecimento de 36 Declarações Ambientais de P/P aprovados no período acima referido, pelo que é este o universo de estudo.

**Quadro 1 - Amostra de Planos e Programas avaliados, por tipologia e por ano.**

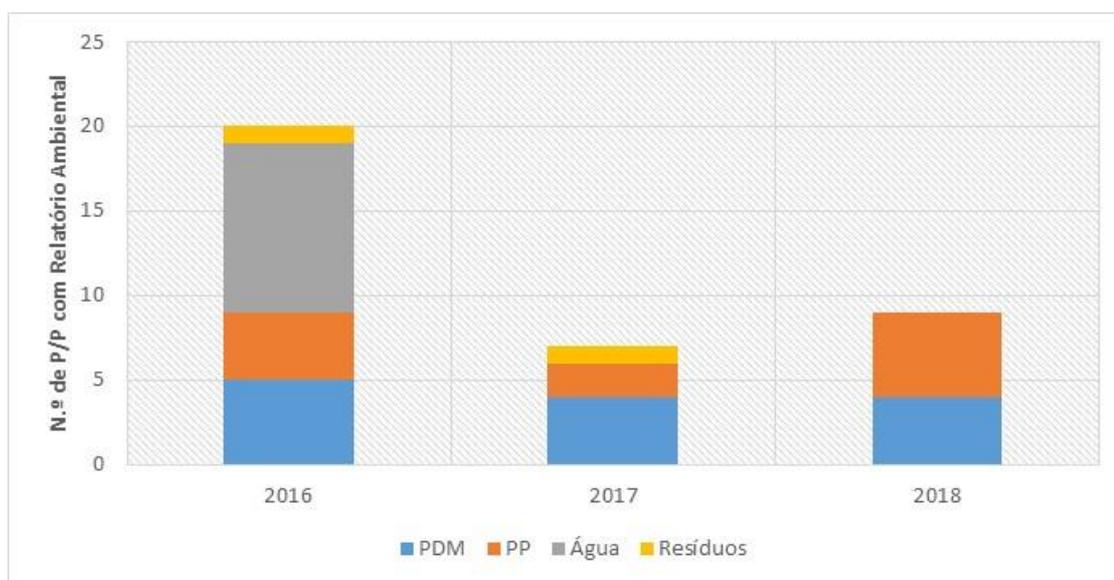
	Tipologia	2016	2017	2018	Total	%
IGT	PDM	5	4	4	13	67
	PP	4	2	5	11	
Setorial	Água	10	0	0	10	33
	Resíduos	1	1	0	2	
	<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>36</b>	
	Distribuição Anual (%)	56	19	25		

Os RA existentes incidiram sobre dois grupos de P/P: Instrumento de Gestão Territorial (IGT) de Âmbito Municipal e Planos Setoriais. Os IGT integram os Planos Diretores Municipais (PDM) e os Planos de Pormenor (PP), que poderão também ocorrer como Planos de Intervenção em Espaço Rural (PIER). Os P/P sectoriais que constam da amostra são apenas dos sectores água e resíduos.

Em termos de distribuição por tipologia (Quadro 1), no período em análise verificou-se que 67% da amostra diz respeito a IGT. Os P/P setoriais correspondem a 33% dos RA analisados.

No que diz respeito à distribuição anual, apurou-se que 56% da amostra corresponde ao ano de 2016. Este facto deve-se à aprovação dos Planos de Gestão da Região Hidrográfica (PGRH) e dos Planos de Gestão dos Riscos e Inundações (PGRI) das oito Regiões Hidrográficas de Portugal continental para um novo ciclo de planeamento.

**Gráfico 1 – Tipologia dos P/P da amostra em estudo**



De acordo com o observado no Gráfico 1, durante o triénio 2016-2018 pode observar-se um decréscimo de P/P sujeitos a AAE de que a APA teve conhecimento.

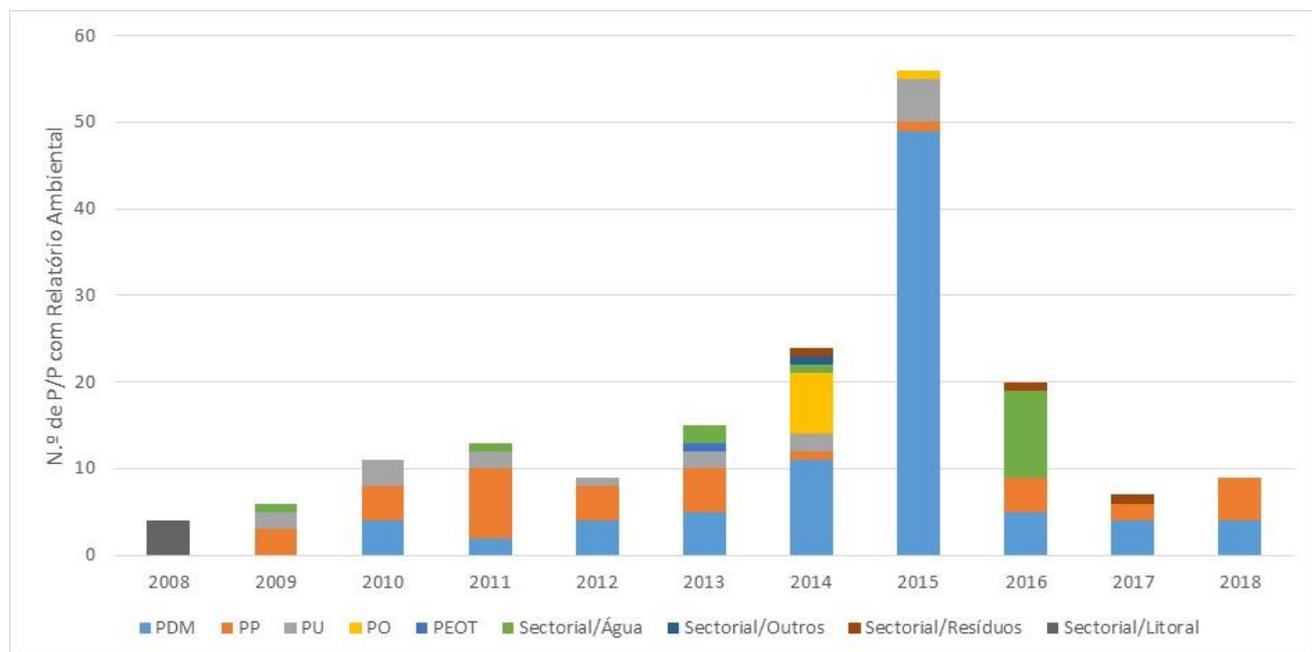
Estabelecendo uma comparação entre o triénio em estudo e o período 2008-2012 (Gráfico 2) pode constatar-se que a composição da Base de Dados de RA existentes na APA ao longo dos últimos anos foi sendo diferente, tanto em termos quantitativos como qualitativos.

Desde 2008 houve uma alteração significativa da tipologia de P/P. Assim, no primeiro ano a APA só teve registo da existência de Planos Sectoriais (Litoral), os quais mantiveram a sua presença em quase todos os anos, mas num número inferior ao dos outros tipos de P/P.

Os PP e os PU mantiveram uma presença constante e importante na composição da amostra até 2013. Contrariamente, a partir daquele ano, os PDM passaram a ser o principal componente da amostra, com um pico de PDM sujeitos a AAE e aprovados em 2015.

Depois de 2015, ano em que foi alterado o RJIGT, pode observar-se uma tendência para a diminuição do número de RA publicados e disponíveis na APA, com uma ausência total de Planos de Urbanização.

Gráfico 2 – Evolução dos P/P existentes na base de dados da APA



## 5. RESULTADOS

Como já referido na metodologia, para a avaliação dos Relatórios Ambientais estabeleceu-se uma lista de verificação da conformidade legal e da aplicação das boas práticas (cf. Anexo 1).

Apresentam-se neste capítulo os resultados relativos à análise efetuada aos Relatórios Ambientais. Optou-se, na maioria das vezes, por apresentar os dados sobre a forma gráfica de forma a facilitar a leitura.

No Anexo 3 apresenta-se um sumário dos dados de base, resultado da avaliação feita aos RA.

### 5.1 Relatórios Ambientais

No final do período estabelecido para receção dos Relatórios Ambientais, 30 de abril de 2019, encontravam-se na APA 36 RA. De entre estes, muito poucos foram remetidos à APA no contexto de pedido de pronúncia na sua qualidade de ERAE. A maioria foi disponibilizada na sequência das solicitações efetuadas junto dos promotores dos P/P, de acordo com o já mencionado no capítulo 3.

De entre a totalidade de processos de AAE que decorreram durante o triénio em estudo, só em 5 casos foram solicitados pareceres nas fases de RA e de determinação do âmbito da AAE, alcance e nível de pormenorização da informação a incluir no RA. Foi na fase de definição de âmbito que ocorreu o maior número de solicitações de pronúncias à APA, com 13 pedidos de parecer, mas os processos depois não tiveram continuidade com a APA, talvez motivados pelo previsto no Regime Jurídico de IGT, em que a pronúncia sobre o Relatório Ambiental é feita em sede da Comissão Consultiva dos Planos<sup>1</sup>.

Relativamente à primeira fase do processo que poderia dar origem à elaboração de Relatórios Ambientais – âmbito de aplicação de AAE (Enquadramento) - verificou-se que houve 3 solicitações, todos de Planos de Pormenor, e 2 destes pediram ainda parecer relativo ao âmbito, nenhum na fase de RA.

No Gráfico 3 encontram-se os resultados da análise efetuada aos 36 RA que constituem a amostra. Dos 36 RA analisados, 69% eram RA finais e 31 % eram RA preliminares, ou seja RA enviados para consulta, ainda sem incorporação dos contributos obtidos na mesma.

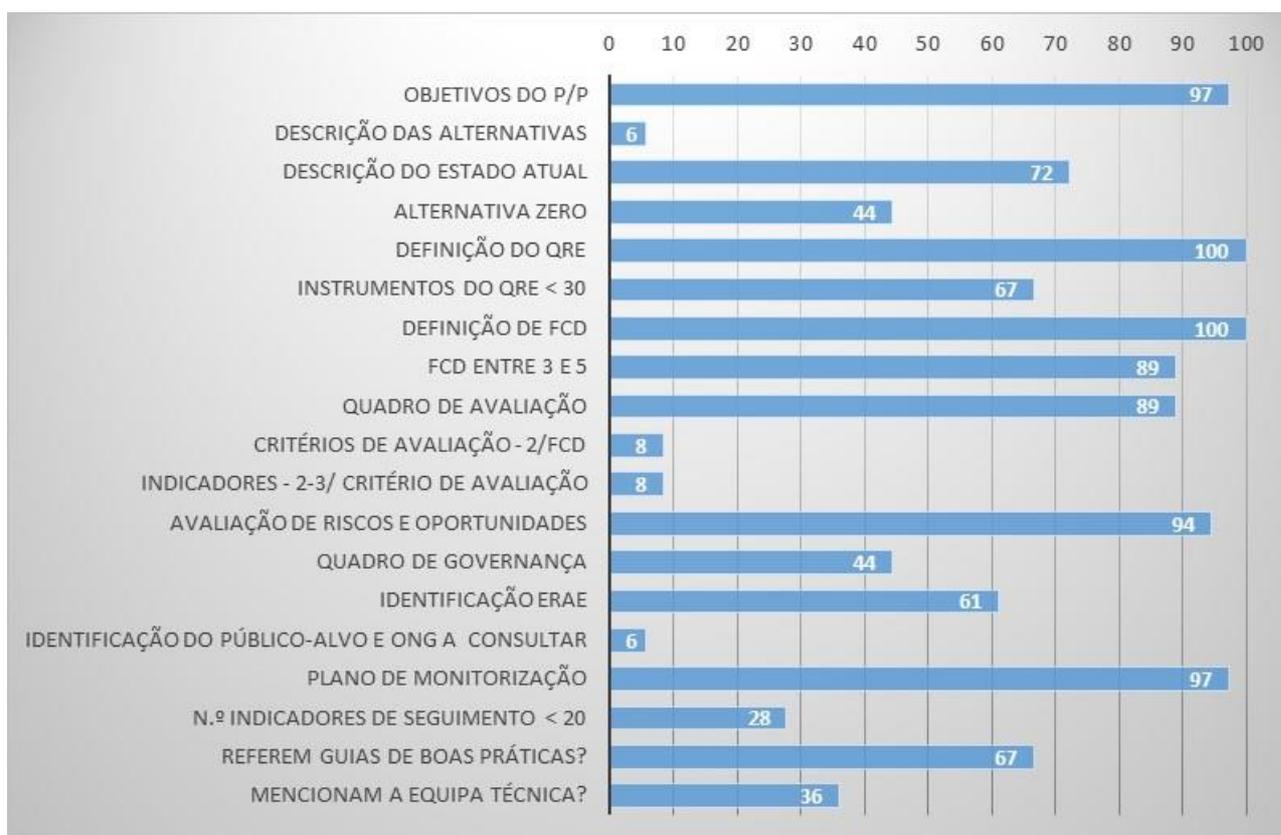
---

<sup>1</sup> Nestas comissões a APA é usualmente representada pela ARH respetiva.

As percentagens apresentadas no gráfico dizem respeito ao número de RA que cumpria o critério verificado face ao total da amostra.

Pela análise dos resultados obtidos, verifica-se que a maioria dos RA cumpre a legislação em vigor e 67% dos segue os Guias existentes em matéria de AAE, publicados pela APA.

**Gráfico 3 – Verificação da conformidade legal e da aplicação das boas práticas dos Relatórios Ambientais**



Um dos pontos de maior interesse da AAE é avaliar e comparar opções alternativas de desenvolvimento enquanto estas ainda se encontram em fase de estudo. Relativamente ao critério *Descrição das Alternativas*, este é, de uma forma geral, um dos pontos menos abordados nos RA. No relatório de conformidade anterior tinha-se verificado um aumento expressivo da percentagem de RA em que foi efetuada aquela descrição. No entanto, na presente análise, este foi um dos critérios menos aplicado (6% da amostra). Historicamente, a justificação dada para não se realizar o estudo de alternativas prendia-se com o facto do P/P já se encontrar numa fase avançada aquando do arranque do procedimento de AAE. No entanto, esta fundamentação não parece válida na amostra estudada, uma vez que 97% das AAE foram desenvolvidas em simultâneo com o processo de planeamento/programação.

Outro critério que também só foi cumprido em apenas 6% dos RA é à *Identificação do público-alvo e ONG a consultar* na fase de consulta prevista na legislação. A maioria dos RA (61%) apenas costuma mencionar as autoridades ambientais e de saúde a consultar, mas nem sempre isso acontece.

A *definição de um Quadro de Referência Estratégico (QRE)* resulta da análise das relações existentes entre os P/P e outras Políticas, Estratégias, Planos e Programas existentes, em termos de ambiente e sustentabilidade, com orientações da escala internacional à escala local, criando um referencial para a avaliação dos IGT ou de outros P/P setoriais. Dos P/P constantes da amostra analisada, 100% define um QRE o que se revela importante, já que permite evidenciar as questões de sustentabilidade determinantes para integrarem os FCD que devem ser considerados no procedimento de AAE. Contudo, mesmo definindo um QRE, só 67% dos RA é que identificam até 30 instrumentos, de acordo com as boas práticas existentes.

Igualmente a totalidade dos P/P em estudo *define um conjunto de FCD*. Os FCD podem considerar-se como o “esqueleto” da avaliação ambiental que se pretende desenvolver e embora esta seja uma prática já muito adotada, observa-se que muitas vezes os FCD estabelecidos são em número excessivo ou, mesmo em número reduzido, são mal definidos, não fornecendo a estrutura e o foco da análise da avaliação estratégica.

Os *critérios de avaliação* devem ser entendidos como questões pertinentes associadas a cada FCD, que permitem estruturar a análise subsequente. A estes associam-se objetivos de sustentabilidade e *indicadores* que permitem estruturar a avaliação dos efeitos na fase seguinte da AAE, definindo o ponto de referência ao qual serão avaliados os efeitos das intervenções estratégicas preconizadas no P/P. Em consonância com as boas Práticas existentes em matéria de AAE é recomendado que os critérios de avaliação sejam limitados a dois por FCD e que os indicadores sejam, por sua vez, limitados a dois ou três, por critério de avaliação, de modo a que seja possível manter o foco estratégico. Só em 8% dos RA analisados é que foi cumprida esta boa prática.

Apesar da *definição de um quadro de governança* ser recomendada no Guia de Boas Práticas para AAE, publicado pela APA, existe pouca adesão a essa prática (apenas 44% dos RA apresentam Quadro de Governança).

No que se refere à fase de seguimento em AAE, 97% dos RA analisados apresentam *planos de monitorização*. Estes são um fator fundamental para o sucesso dos P/P, ao garantir a identificação dos parâmetros e efeitos que devem ser controlados, ao relacionar a monitorização com as predições dos efeitos e identificar a estrutura de gestão da monitorização ambiental estratégica. No entanto, entre 2016 e 2018 a APA não recebeu nenhum relatório relativo à fase de seguimento. Aliás, importa referir que desde a entrada em vigor do regime jurídico de AAE,

a APA só recebeu Relatórios de Avaliação e Controlo referentes a 16 procedimentos de AAE, de planos aprovados em 2009, 2010, 2014 e 2015.

Para estruturar a monitorização ambiental estratégica devem utilizar-se *indicadores* que irão permitir a monitorização dos efeitos estratégicos nos fatores ambientais e de sustentabilidade decorrentes da implementação dos P/P. De acordo com as boas práticas não devem ser ultrapassados os 20 indicadores. O estado da arte mostra que Planos/Programas que definiram muitos indicadores de monitorização não conseguiram concretizar a avaliação e controlo da AAE. Apenas 28% dos RA analisados cumprem esta boa prática. Os restantes 72% apresentam um número muito excessivo, tendo alguns ultrapassado os 100 indicadores.

De mencionar ainda que mais de 80% dos procedimentos de AAE são elaborados por consultores contratados pelas entidades responsáveis pela elaboração dos P/P. Só 11% das AAE dos P/P da amostra em estudo foram realizadas pelas respetivas Câmaras Municipais.

Verificou-se que só em 83% dos casos é que os RNT também se encontravam disponíveis na APA (Gráfico 4), embora esteja previsto na legislação a sua elaboração em simultâneo com o RA.

Gráfico 4 – Resumos Não Técnicos disponíveis na APA



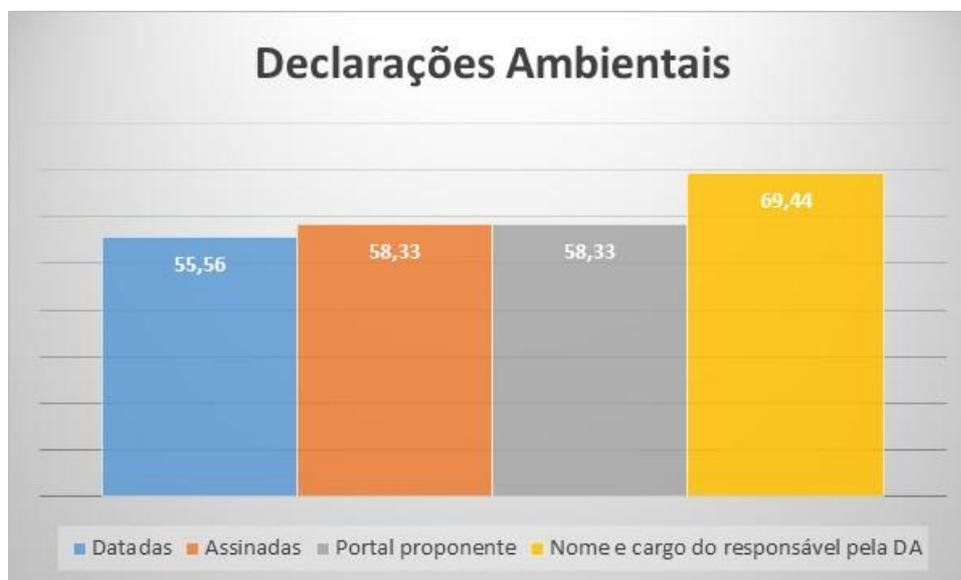
## 5.2 Declarações Ambientais

De acordo com o número 2 do artigo 10º do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho, as Declarações Ambientais dos P/P devem ser disponibilizadas ao público pela entidade responsável pela elaboração dos mesmos, através da respetiva página da *Internet*, podendo ser igualmente disponibilizadas na página da *Internet* da APA.

A totalidade das DA que constituem a amostra do presente estudo encontram-se disponíveis no *site* da APA em: <http://siaia.apambiente.pt/AAEstrategica/>. Contudo, pela verificação feita, e de acordo com o Gráfico 7, constatou-se que apenas 58% se encontra disponível no *site* das entidades responsáveis pelos P/P.

No que diz respeito à aplicação das boas práticas nas Declarações Ambientais, verificou-se que em 56% dos casos não é referida a data de emissão e em 58% as DA não se encontravam assinadas, tal com pode ser igualmente verificado no Gráfico 5. Em 69 % das DA, mesmo em algumas assinadas, não se faz menção ao nome ou cargo do responsável pela emissão da DA.

Gráfico 5 – Características das DA disponíveis na APA



### 5.3. Avaliação e Controlo

Relativamente à fase de avaliação e controlo constatou-se que, durante o período em estudo, não foi recebido na APA qualquer relatório relativo a este assunto.

## 6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A legislação nacional relativa à AA de P/P prevê que a APA elabore periodicamente um relatório com uma apreciação global da conformidade dos RA e das DA com o disposto no Decreto-Lei n.º 232/2007, 15 de junho, e da aplicação de Boas Práticas na elaboração destes documentos e no procedimento de AA.

O presente Relatório teve como universo de análise os RA e as respetivas DA disponíveis na APA referentes a P/P aprovados no período de janeiro de 2016 a dezembro de 2018. Até 30 de abril de 2019 estavam disponíveis na APA 36 RA e respetivas DA e, ainda, 30 RNT.

Da amostra analisada, verificou-se que 67% dos P/P constituíam IGT, mais especificamente PDM e PP; 33% correspondiam a Planos Setoriais. O ano de 2016 foi aquele que apresentou maior expressividade na amostra (56%). Este facto deve-se à aprovação dos PGRH e dos PGRI das oito Regiões Hidrográficas de Portugal continental para um novo ciclo de planeamento.

De referir que o universo avaliado não constitui a totalidade dos procedimentos de AAE ocorridos, o que leva a identificar como um dos principais constrangimentos o difícil acesso à informação sobre este tema, entre outros, o acesso aos Relatórios Ambientais (e respetivos RNT).

Muitas das vezes, no caso dos IGT, este facto está relacionado com a disponibilização destes documentos apenas no âmbito das Comissões Consultivas dos P/P. Para colmatar esta situação foram lançados pedidos de informações e documentação a um conjunto de identidades listadas no Anexo 2. No entanto, julga-se da máxima importância estabelecer procedimentos que minimizem esta situação.

O próprio envio à APA da DA, após aprovação do P/P, pela entidade responsável pela sua elaboração, e que decorre do ponto 1 do artigo 10º do Decreto-lei 232/2007, não acontece por vezes, o que dificulta a criação de um registo fiável das AAE ocorridas e a criação de um arquivo da documentação associada a estes procedimentos.

Da análise realizada aos RA concluiu-se que a maioria cumpre a legislação em vigor e aplica as Boas Práticas vertidas nos guias metodológicos adotados pela APA. Identificaram-se como principais lacunas a ausência de descrição das Alternativas Ambientais e a identificação do público-alvo e ONG a consultar na fase de consulta prevista na legislação. Considera-se que o Relatório Ambiental deve apresentar alternativas viáveis, possibilitando uma análise comparada das mesmas e a escolha da melhor alternativa na ótica da sustentabilidade.

Em consonância com as boas Práticas existentes em matéria de AAE é recomendado que os critérios de avaliação sejam limitados a dois por FCD e que os indicadores sejam, por sua vez, limitados a dois ou três, por critério de avaliação, de modo a que seja possível manter o foco estratégico. Só em 8% dos RA analisados é que foi cumprida esta boa prática.

Observa-se também que, apesar ser recomendada no Guia de Boas Práticas, apenas 44% dos RA apresentam Quadro de Governança.

Apesar de 97% dos RA analisados apresentarem planos de monitorização, entre 2016 e 2018 a APA não recebeu nenhum relatório relativo à fase de seguimento em AAE.

No que respeita à conformidade legal das DA identificou-se que 42% das entidades encontram-se em incumprimento legal por não terem disponibilizado as DA nas suas páginas da *Internet*.

A análise dos resultados obtidos no presente estudo permitiu formular um conjunto de propostas de medidas, que se considera poderem contribuir para melhorar a qualidade da Avaliação Ambiental de P/P, a saber:

(i) Reforçar junto das entidades responsáveis pela elaboração de P/P, a necessidade de envio à APA da documentação respeitante às Avaliações Ambientais – Relatório Ambiental (antes e após revisão), Resumo Não Técnico, Declaração Ambiental e Relatórios de Avaliação e Controlo.

A APA carece de falta de informação relativamente aos processos de AAE efetivamente realizados, o que penaliza a disponibilização da informação às partes interessadas e o reporte anual à Comissão;

(ii) Sensibilizar as entidades responsáveis pela elaboração de P/P para a disponibilização dos documentos relativos a cada AA realizada, nas respetivas páginas de *Internet* e, mais especificamente, para a obrigação legal das DA terem de ser publicitadas nos respetivos *sites*.

(iii) Relativamente aos Relatórios Ambientais, será de reforçar junto das entidades que este documento deve apresentar alternativas viáveis (não só a alternativa “zero”) que auxiliem o processo de planeamento e deve ser desejavelmente revisto após a ocorrência das consultas, institucional e pública. De referir a importância dos RA elencarem as autoridades consultadas/a consultar.

Sobre este assunto sugere-se a elaboração de um documento orientador que reforce a vantagem de considerar alternativas nesta ferramenta de carácter estratégico.

(iv) Realçar, possivelmente através de uma Nota Técnica a disponibilizar ao público, semelhante à já existente para as DA, o conteúdo dos Guias adotados pela APA naquilo que diz respeito ao Quadro de Avaliação da AAE, ou seja, FCD, Critérios e indicadores utilizados, nomeadamente sobre a definição excessiva de FCD e de critérios para cada um dos FCD.

(v) Elaborar uma nota de boas práticas sobre consulta pública em AAE e disponibilizar a mesma na página da APA.



(vi) Promover ações de formação e de sensibilização na área da AAE, tanto internamente, como abertas a outras partes interessadas.

Pode concluir-se que este instrumento de Avaliação Ambiental Estratégica, importante auxiliar nos processos de tomada de decisão, com vista à sustentabilidade, não tem vindo a ser adotado da melhor forma, nem têm sido reconhecidas as suas potencialidades nos processos de planeamento e programação.

É necessário que as medidas atrás apontadas, bem como outras, até de natureza mais política, sejam levadas a cabo, para que se possa assistir a uma mudança de mentalidades no que à AAE diz respeito.

Uma melhor definição do papel da APA neste regime jurídico, aumentando o seu papel regulador e criando a figura de "autoridade nacional", semelhante ao regime jurídico de AIA, talvez também contribuísse para esta mudança de paradigma que se deseja.

## BIBLIOGRAFIA

Direcção-Geral do Território (DGT). Sistema Nacional de Informação Territorial. Sítio: [http://www.dgterritorio.pt/sistemas\\_de\\_informacao/snit/igt\\_em\\_vigor\\_\\_snit\\_/acesso\\_simples](http://www.dgterritorio.pt/sistemas_de_informacao/snit/igt_em_vigor__snit_/acesso_simples). Acedido pela última vez a 28 de Junho de 2019.

Decreto-Lei nº 232/2007, de 15 de Junho. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Portugal.

Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e Energia. Portugal.

Decreto-Lei nº 58/2011, de 4 de Maio. Ministério do Ambiente e do ordenamento do Território. Portugal.

Partidário, MR 2007. Guia de Boas Práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – Orientações Metodológicas. Agência Portuguesa do Ambiente. Lisboa.

Partidário, MR 2012. Guia de Melhores Práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – Orientações Metodológicas para um pensamento estratégico em AAE. Agência Portuguesa do Ambiente e Redes Energéticas Nacionais. Lisboa.

# ANEXOS

## ANEXO 1

### Lista de verificação da conformidade dos Relatórios Ambientais

Descrição dos principais objetivos do Plano ou Programa (P/P)
Descrição do estado atual
Descrição das alternativas
Alternativa zero (ausência de P/P)
Definição de um Quadro de Referência Estratégico (QRE)
O n.º de instrumentos presentes no QRE é menor que 30?
Definição de um conjunto de Fatores Críticos de Decisão (FCD)
O n.º de FCD definidos é maior que 3 e menor que 5?
Quadro de Avaliação
Os critérios de avaliação estabelecidos não ultrapassam os 2 por FCD?
Os indicadores identificados não excedem os 2-3 por critério de avaliação?
Avaliação de Riscos e Oportunidades
Quadro de Governança definido
Identificação das autoridades ambientais e de saúde a consultar
Identificação do público-alvo e ONG a ser consultadas
Proposta de Plano de monitorização
O n.º Indicadores de seguimento é menor que 20?
Referem guias de boas práticas adotados pela APA
Equipa técnica responsável pela elaboração do P/P

## ANEXO 2

### Lista de instituições públicas a quem foi solicitado o envio de documentação existente relacionada com AAE entre 2016 e 2018

Todos os municípios de Portugal Continental e Regiões Autónomas

Direção-Geral do Território – DGT

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte - CCDR Norte

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro - CCDR Centro

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo - CCDR LVT

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo - CCDR Alentejo

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve - CCDR Algarve

Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P. (ICNF)

Direção-Geral de Política do Mar (DGPM)

Instituto do Turismo de Portugal, I.P. (Turismo de Portugal)

Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (ADCoesao)

Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM)

Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC)

Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG)

ADENE

REN

Direção-Geral de Saúde (DGS)

SRA Madeira

DRA Açores

Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR)

### ANEXO 3

#### Sumário da avaliação realizada aos Relatórios Ambientais

<b>CrITÉrios para avaliação dos Relatórios Ambientais</b>	<b>Apresenta (%)</b>	<b>Não apresenta (%)</b>
Descrição dos principais objetivos do Plano ou Programa (P/P)	97	3
Descrição das alternativas	6	94
Descrição do estado atual	72	28
Alternativa zero	44	56
Definição do QRE	100	0
Instrumentos do QRE < 30	67	33
Definição de FCD	100	0
FCD entre 3 e 5	89	11
Quadro de avaliação	89	11
CrITÉrios de avaliação - 2/FCD	8	92
Indicadores - 2-3/ CrITÉrio de avaliação	8	92
Avaliação de riscos e oportunidades	94	6
Quadro de Governança	44	56
Identificação ERAE	61	39
Identificação do público-alvo e ONG a consultar	6	94
Plano de monitorização	97	3
N.º Indicadores de seguimento < 20	28	72
Referem guias de boas práticas?	67	33
Mencionam a equipa técnica?	36	64